

3. URBANISMO

La inscripción de la división y segregación de fincas por antigüedad

*Registration of divisions and segregations
of plots because of prescription*

por

EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN
Abogado

RESUMEN: Análisis de los requisitos para la inscripción de las divisiones y segregaciones de fincas que no cuentan con habilitación administrativa pero respecto de las cuales hubieran transcurrido los plazos previstos para el restablecimiento de la legalidad infringida.

ABSTRACT: Analysis of the requirements for the registration of the divisions and segregations of farms or plots without any administrative authorization when the periods for the restoration of the infringed legality have elapsed.

PALABRAS CLAVE: Parcelación. Segregación. División. Licencia. Antigüedad. Prescripción. Restablecimiento de la legalidad.

KEY WORDS: Parcelling. Segregation. Division. License. Limitation period deadline. Restoration of legality.

Resolución de 19 de octubre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

SUMARIO: I. RESUMEN DE LOS HECHOS.—II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO.—III. COMENTARIOS: 1. LA PROGRESIVA EXPANSIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE ACTOS URBANÍSTICOS POR ANTIGÜEDAD. 2. FUNDAMENTO DEL TRATAMIENTO REGISTRAL DE ESTAS OPERACIONES. 3. MEDIOS DE ACREDITAR LA ANTIGÜEDAD DE LA PARCELACIÓN. 4. OTROS REQUISITOS URBANÍSTICOS. 5. LA CUESTIÓN INTERTEMPORAL.

I. RESUMEN DE LOS HECHOS

Se presenta en el Registro de la Propiedad una escritura de segregación otorgada en el año 1978 acompañada de una certificación del Ayuntamiento en que se señala que no consta ninguna licencia de segregación relativa a la finca ni la apertura de expediente de disciplina urbanística, reconociendo que desde

el año 1976 se refleja en el Catastro que la porción segregada constituye una parcela independiente con los linderos y formas actuales, deduciendo de ello que la división de la parcela es anterior a las Normas Subsidiarias de planeamiento. Igualmente se dice en la certificación municipal que el Ayuntamiento adoptó el acuerdo de denegar la licencia de segregación solicitada en su día por no cumplir la parcela denominada resto de finca matriz, con las alineaciones oficiales estipuladas en dichas Normas Subsidiarias. Se acompaña también certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela segregada en la que consta la existencia de una edificación efectuada en el año 1970.

La calificación de la escritura fue negativa, suspendiéndose la inscripción, entre otros motivos, por faltar la licencia de segregación de la parcela o la declaración municipal de su innecesidad.

II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

La resolución estima el recurso revocando la calificación registral en este punto con base en los apartados 2 y 3 de los fundamentos de derecho, que se transcriben a continuación:

«2. Respecto al primero de los defectos señalados, procede recordar aquí la doctrina definida por este Centro Directivo —cfr. Resolución de 14 de julio de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública— en materia de inscripción de actos de división o segregación de fincas y el cumplimiento de la legalidad urbanística, que ante el problema de derecho intertemporal que plantea la presentación en el Registro de un documento público que acredita la práctica de una división realizada con anterioridad a la legislación que actualmente la regula, y que se produjo en fecha en que la legislación aplicable no exigía licencia para la misma o que, exigiéndola, no resulta acreditada, pero puede considerarse prescrita la facultad de restablecimiento de legalidad urbanística, al menos, a efectos registrales, esta Dirección General ha sostenido —cfr. Resolución de 7 de marzo de 2017, por todas— lo siguiente: El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo admiten la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley. También la doctrina admite la retroactividad tácita de la Ley y de este modo se pronuncia a favor de la retroactividad de las normas interpretativas; las complementarias, de desarrollo o ejecutivas; las procesales, pero solo en lo relativo a que los actos de ejercicio de derecho nacidos con anterioridad a aquellas han de sujetarse a sus trámites y procedimientos; y, por último, las que pueden establecer regímenes uniformes o acabar con abusos o incomodidades, añadiendo que el intérprete encontrará una orientación en las disposiciones transitorias del Código civil.

Este Centro Directivo, interpretando dicha corriente jurisprudencial (*Vid. Resoluciones de 27 de enero y 23 de julio de 2012*), ha abordado el problema de derecho intertemporal planteado por la presentación en el Registro en la actualidad de una división o segregación realizada durante la vigencia de la regulación anterior, como sucede en el supuesto de hecho de este recurso, entendiendo que debe resolverse en el sentido de que la segregación es un

acto jurídico cuya inscripción queda sujeta a los requisitos impuestos por las normas de carácter registral vigentes en el momento de presentar la escritura o la sentencia en el Registro, aunque el otorgamiento de aquella se haya producido bajo un régimen normativo anterior —cfr. disposición transitoria cuarta del Código civil.

Ahora bien, la exigencia de tales requisitos deberá conciliarse con los efectos jurídicos de los actos de segregación o división conforme a la legislación material o sustantiva vigente a la fecha en que se produzcan, ya que el hecho de que tales efectos no se hayan consumado o agotado es presupuesto, conforme se ha dicho anteriormente, para la aplicación excepcional de la retroactividad.

Esta Dirección General en su Resolución de 17 de octubre de 2014 reconoció la analogía en la admisión de la vía de la prescripción acreditada para inscribir no solo edificaciones, sino también divisiones o segregaciones antiguas, aplicable también en cuanto a las cautelas y actuaciones que de oficio ha de tomar el registrador, con carácter previo y posterior a la práctica del asiento, admitiendo la inscripción de una segregación practicada en el año 1974, por acompañarse una certificación administrativa en la que se manifestaba que “consta segregada con su configuración actual desde el catastro de 1986, no se ha podido localizar en los archivos municipales la resolución de licencia, no obstante por el tiempo transcurrido la posible infracción estaría prescrita”, añadiendo esta Dirección General que “no bastaría con constatar que haya prescrito la posible infracción, sino que es preciso que, además, no sea posible ya el ejercicio de potestades de protección de la legalidad urbanística que hubiera podido infringirse, ya que, como establece claramente el artículo 203 de la misma Ley [de Madrid], «las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística son independientes de las sanciones cuya imposición proceda por razón de la comisión de infracciones tipificadas en la presente Ley”.

Esta doctrina fue reiterada en Resoluciones de 5 y 26 de mayo de 2015, en las que el Ayuntamiento declaró la innecesidad de licencia, pues “la fecha de otorgamiento del título es anterior a la entrada en vigor de la Ley 4/92 de la Generalitat Valenciana”.

La propia jurisprudencia ha reconocido el hecho de que las divisiones o segregaciones sigan el régimen general que es el de cualquier obra o actuación ilegal frente a la que no puedan adoptarse medidas de restauración de la legalidad urbanística, a saber, una situación que presenta similitudes con la de “fuera de ordenación” —cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2000, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears de 16 de septiembre de 2005 y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 28 de junio de 2013; *vid.*, también, los artículos 238.1.c) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, y 185 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, tras la reforma por Ley 6/2016, si bien, por vinculación a la edificación en situación asimilada a fuera de ordenación—.

Por ello, a falta de una norma que declare expresamente la nulidad radical del acto jurídico de segregación sin licencia —cfr. Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 26 de enero de 2006— o un pronunciamiento judicial en tal sentido —*Vid.* Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2010—, este tratamiento registral es compatible con la eficacia civil y situación consolidada del acto jurídico, en principio, desde el punto de vista urbanístico, por razón de su antigüedad.

Las cautelas desde el punto de vista de la protección de legalidad urbanística y la información a terceros se basarán en la comunicación posterior a inscripción que hará el registrador tanto al Ayuntamiento como a la comunidad autónoma, con constancia en el asiento y en la publicidad registral, como prevén los artículos 28.4 y 65.3 de la Ley estatal de Suelo, salvo que, como dispone el propio precepto se haya practicado previamente alguna medida cautelar acordada por la Administración —cfr. Resolución de 16 de julio de 2013—.

Y todo ello, lógicamente, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de régimen de unidades mínimas de cultivo que habrá de ser observado en cualquier caso, en especial, el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio —norma adjetiva o procedimental—, en cuanto al deber del registrador de remitir copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente para que adopte el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio —cfr. Resolución de 25 de abril de 2014—.

Se trata de una doctrina que permite compatibilizar, por un lado, el reconocimiento de los derechos adquiridos válidamente por los propietarios y, en principio, consolidados desde un punto de vista urbanístico —*Vid.* el preámbulo del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, sobre el fundamento de la reforma del artículo 20 de la anterior Ley de Suelo—, con la función preventiva que desempeñan tanto notarios como registradores en el control de legalidad urbanística de los actos de parcelación.

Tal labor preventiva se concreta, como se ha expuesto anteriormente, en la acreditación del título administrativo habilitante previsto en la respectiva legislación aplicable para la división o segregación documentada en la escritura, título que será ordinariamente la licencia de parcelación, pero también aquel por el que, sin denegarla, el órgano administrativo competente declare la improcedencia de conceder licencia al acto de segregación por haberse formalizado con anterioridad a la normativa vigente y haber transcurrido los plazos de restablecimiento de la legalidad.

Este último caso de parcelaciones de cierta antigüedad, según se razona, presenta semejanzas con la situación jurídica en que se encuentran las edificaciones que acceden registralmente por la vía del artículo 28.4 de la actual Ley de Suelo que, como prevé el propio precepto, no requiere previa declaración municipal, mas no pueden equipararse completamente, dada la realidad fáctica que presenta la edificación existente, acreditada por certificación técnica, municipal o acta notarial, que por sí demuestra la no ejecución de medidas de restablecimiento de legalidad urbanística y el carácter eminentemente jurídico de la división o segregación, carente en principio de tal apariencia, y que pudo motivar ya un pronunciamiento expreso de la Administración descartando la incidencia de los plazos de restablecimiento de legalidad, sin que pueda constatarse a efectos registrales.

Por ello, la aplicación analógica del artículo 28.4 de la Ley de Suelo a los actos de división o segregación debe ser matizada diferenciando entre los actos relativos a edificaciones o elementos integrantes de edificaciones y los actos afectantes al suelo, la parcelación propiamente dicha.

Son estos últimos a los que se refiere la doctrina de la Resolución de 17 de octubre de 2014, seguida por las de 5 y 26 de mayo de 2015 y la más reciente de 19 de febrero de 2018, en el sentido de que para inscribir escrituras públicas de división o segregación de fincas es preciso acreditar a los efectos del artículo 26 de la Ley estatal de Suelo norma registral temporalmente aplicable— la oportuna

licencia o declaración de innecesariedad o, para el supuesto de parcelaciones de antigüedad acreditada fehacientemente, podrá estimarse suficiente, como título administrativo habilitante de la inscripción, la declaración administrativa municipal del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad o su situación de fuera de ordenación o similar, conforme a la respectiva normativa de aplicación, por lo que así debe entenderse la aplicación analógica matizada del artículo 28.4 de la Ley de Suelo.

3. En el presente expediente se pretende la inscripción de una escritura otorgada el día 17 de octubre de 1978, y se acompaña certificado en el que se señala por parte del Ayuntamiento que no consta ninguna licencia de segregación relativa a la finca, no consta expediente en materia de disciplina urbanística, más reconociendo que en la cartografía catastral desde el año 1976, se refleja catastralmente que la finca es una única finca catastral y con los linderos y formas actuales, por lo cual la parcela era anterior a la aprobación de las NNSS, si bien no consta segregada registralmente, por lo que se entiende que la división de la parcela es anterior a las NNSS, aunque registralmente no se inscribió y forma parte de la registral número 3881 de Registro de la Propiedad de Pinto. No obstante, el Ayuntamiento adoptó el acuerdo de denegar la licencia de segregación solicitada ahora por no cumplir la parcela denominada resto de finca matriz, con las alineaciones oficiales estipuladas en las NNSS.

Se trata de un caso similar al resuelto por la Dirección General de los Registros y del Notariado en su Resolución de 17 de octubre de 2014, también relativo a la Comunidad de Madrid, en el que se reproduce el problema de divisiones parcelarias ejecutadas bajo la legislación anterior y que no pueden ser autorizadas conforme a la legislación vigente al tiempo en que se pretende su inscripción.

Como se ha expuesto anteriormente, este Centro Directivo ha tratado de justificar una solución que permita conciliar la posición jurídica de la propiedad, acreditada en la realidad extraregistral y que, sin embargo, persiste al margen de la protección del Registro, y por otro lado, el cumplimiento de la ordenación urbanística cuya vigilancia corresponde exclusivamente a la Administración urbanística, sin perjuicio de la función colaboradora del Registro.

Por ello, ante el presente supuesto en la que se pretende el acceso al Registro de una escritura de mil novecientos setenta y ocho, otorgada bajo la vigencia de la legislación vigente entonces —Texto refundido de 1976—, acompañada de certificado municipal en la que la propia Administración urbanística reconoce la preexistencia individualizada de la parcela a las vigentes normas urbanísticas, resulta de aplicación la doctrina expuesta sobre segregaciones de cierta antigüedad amparadas en un título administrativo habilitante, sin que proceda actualizar la descripción de la finca resto que, como el propio certificado destaca, no cumple con las alineaciones oficiales estipuladas en las NNSS y por ello se denegó la licencia.

Esta conclusión viene apoyada en el análisis gráfico resultante de la documentación obrante en el expediente administrativo, en la que cabe apreciar la configuración independiente de la parcela correspondiente a C/ (...), ya en el año 1976, de forma idéntica a la actual cartografía catastral, y la afectación de la parcela de su lindero izquierdo por la apertura de la Calle (...).

Por lo que procede revocar el defecto en el sentido de que el título administrativo aportado se estima suficiente para amparar la inscripción independiente de la porción segregada ya existente en la realidad, mas sin que proceda practicar actualización alguna en cuanto al resto de la finca matriz, conforme al artículo 47 del Reglamento Hipotecario».

III. COMENTARIOS

1. LA PROGRESIVA EXPANSIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE ACTOS URBANÍSTICOS POR ANTIGÜEDAD

El Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento Hipotecario en materia de inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística inició una tendencia legislativa dirigida a facilitar la inscripción de determinados actos de tal naturaleza sin exigir el cumplimiento de los requisitos urbanísticos necesarios para tales actos merced a la expiración de los plazos establecidos para la adopción por la Administración de las medidas dirigidas al restablecimiento de la legalidad urbanística. Así lo hizo en relación con las declaraciones de obra nueva en su artículo 52, que permitió su inscripción, a pesar de no contar con la preceptiva licencia, siempre que se acreditara por alguno de los medios fehacientes contemplados en ella que la terminación de las obras se hubiera producido en fecha «anterior al plazo previsto por la legislación aplicable para la prescripción de la infracción en que hubiera podido incurrir el edificador».

La solución descrita fue luego elevada a rango legal por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que modificó el artículo 20.4 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 y más tarde recogida por el artículo 28.4 del vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. La antigüedad de la fecha de la terminación de las obras ha de acreditarse mediante certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca de los que resulte la descripción de aquellas coincidente con el título.

Circunscrita inicialmente esta posibilidad a declaraciones de obra nueva, la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, fue ampliando progresivamente su ámbito de aplicación a la inscripción de otros actos urbanísticos como son el cambio de uso de edificaciones o de pisos o locales, la segregación y la división de fincas registrales y la inscripción del régimen de propiedad horizontal o de complejos inmobiliarios.

Así, en primer lugar, la Resolución de 13 de noviembre de 2013 consideró posible la inscripción, por esta vía de la antigüedad, de los cambios de uso de un local comercial a vivienda aportando certificación expedida por arquitecto técnico del que resultaba que el departamento en cuestión llevaba cuarenta años utilizándose como vivienda, justificando así esta posibilidad: «si la inscripción de una obra nueva puede hacerse sin necesidad de aportar licencia en los supuestos previstos por la Ley, del mismo modo puede llevarse su modificación de concurrir las circunstancias legalmente exigibles. Si hemos concluido que el cambio de uso de la edificación es un acto de modificación de la obra nueva inscrita y que dicha situación reconduce a los requisitos para la inscripción de obras nuevas, es forzoso admitir que es posible practicar la inscripción sin licencia en los supuestos en que la Ley así lo permite y que vienen contemplados en el artículo 20.4 de la Ley de Suelo», añadiendo que no es óbice a lo anterior el artículo 52 del Real Decreto 1093/1997, «por cuanto es indudable que la inscripción en base a certificado de técnico competente es predicable no solo de la obra nueva sino también de su modificación (Vid. Resolución de 6 de abril de 2009). No puede en definitiva afirmarse que el técnico competente solo puede certificar a los efectos de inscribir una obra nueva y no a los efectos

de inscribir una modificación de la misma como resulta sobradamente de los razonamientos expuestos».

La misma solución respecto del cambio de uso es adoptada en otras resoluciones, como las de 6 de mayo de 2013, 13 de mayo de 2016 y 12 de noviembre de 2016. Según esta última, «en la medida que, como ha quedado expuesto, la constatación registral del cambio de uso de un inmueble es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho, por tanto, su régimen de acceso registral se basará en cualquiera de las dos vías previstas por el artículo 28 de la Ley estatal de Suelo, con independencia del uso urbanístico previsto en planeamiento y el uso efectivo que de hecho, se dé a la edificación. La aplicación del artículo 28.4, por otra parte, lejos de amparar situaciones contrarias a la legalidad urbanística, constituye un mecanismo que favorece su protección, pues practicada la inscripción, el Registrador ha de comunicar a la Administración su práctica, debiendo dejarse constancia en la nota de despacho y en la publicidad registral, en interés de eventuales terceros».

Por otro lado, la Dirección General también extendió la posibilidad de inscripción por antigüedad a los actos de división y segregación de fincas a partir de la Resolución de 17 de octubre de 2014, seguida de otras muchas como las de 5 de mayo de 2015, 26 de mayo de 2015, 5 de mayo de 2016, 7 de marzo de 2017, 2 de agosto de 2017, 19 de febrero de 2018, 13 de febrero de 2019, 11 de junio de 2020, 14 de julio de 2020 y 19 de octubre de 2020, objeto esta última del presente comentario.

Este procedimiento especial de inscripción fue igualmente aplicado por la Dirección General a la propiedad horizontal y a los complejos inmobiliarios. Cabe destacar en este sentido la Resolución de 15 de febrero de 2016, según la cual «en el supuesto de hecho de este expediente consta acreditado por declaración expresa del arquitecto compareciente en la escritura de división del elemento independiente del edificio en propiedad horizontal, que la “situación fáctica de individualidad e independencia de ambos elementos privativos se remonta a hace más de ocho años, circunstancia que acredita y certifica por su conocimiento del edificio desde hace años”. Además, no consta la existencia de anotación preventiva de iniciación de expediente de disciplina urbanística. Resulta por tanto de aplicación la doctrina sentada por este Centro Directivo para este tipo de casos, procediendo la estimación del recurso en cuanto a este defecto».

Esta tendencia quedó consolidada por otras muchas resoluciones posteriores, como la de 11 de julio de 2017, que admitió la inscripción por antigüedad de la constitución de un complejo inmobiliario, estableciendo los límites de esta práctica así: «si se pretende el acceso registral por la vía de la prescripción de las facultades de restablecimiento de legalidad urbanística (...), es preciso igualmente un acto administrativo que así lo declare expresamente, o una prueba documental fehaciente al respecto, y en todo caso, identificando claramente la ubicación y delimitación de cada una de las parcelas, ya sean privativas o comunes, resultantes de tal acto de parcelación supuestamente prescrito, extremo que no concurre en la documentación aportada».

Por su parte, las Resoluciones de 25 de abril de 2018 y 1 de junio de 2018 también consideraron admisible esta forma de inscripción respecto de la propiedad horizontal tumbada, y la de 3 de junio de 2019 hizo lo propio respecto de la propiedad horizontal ordinaria.

En los apartados que siguen nos centraremos en el análisis de la inscripción de las segregaciones y divisiones de antigüedad acreditada, supuesto contemplado

en la Resolución de 19 de octubre de 2020, parcialmente transcrita al principio de este comentario.

2. FUNDAMENTO DEL TRATAMIENTO REGISTRAL DE ESTAS OPERACIONES

Ya desde la citada Resolución de 17 de octubre de 2014 se justifica por la Dirección General la extensión a los actos de división y segregación de fincas de la posibilidad de inscripción por antigüedad propia de las declaraciones de obra nueva en la procedencia de la aplicación analógica del antiguo artículo 20.4 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 y el actual 28.4 del texto refundido de 2015. De tales preceptos deduce el Centro Directivo que «un concreto acto o uso del suelo, como es el de edificar sobre él, tiene la posibilidad de acceder al Registro de la Propiedad, además de mediante la acreditación de las preceptivas licencias de edificación y de ocupación o denominaciones equivalentes en la normativa sustantiva —*ex* artículo 20.1—, mediante la acreditación de su antigüedad y la prescripción —o más bien caducidad— de la potestad administrativa de restablecimiento de la legalidad presuntamente infringida (*ex* art. 20.4). De modo análogo, ambas vías jurídicas han de ser también posibles, y lo son legalmente, respecto de otros actos o usos del suelo, menos invasivos que la edificación, como el que supone efectuar una división o parcelación de aquél, si concurriere el mismo fundamento conceptual y legal, es decir, que se trata de actos de división o segregación de fincas respecto de los cuales ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su reagrupación forzosa, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes (...). Esa analogía en la admisión de la vía de la prescripción acreditada para inscribir no solo edificaciones, sino también divisiones o segregaciones antiguas, ha de aplicarse también en cuanto a las cautelas y actuaciones que de oficio ha de tomar el registrador, con carácter previo y posterior a la práctica del asiento, a saber: en primer lugar, comprobar la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la división o segregación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general, ni tenga una clasificación tal que legalmente determine la no aplicación de limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística (...); y, en segundo lugar, notificar la práctica del asiento registral a la Administración dejando constancia registral de ello (...)».

Partiendo de esta fundamentación, la Resolución permitió la inscripción de una segregación practicada en el año 1974 por acompañarse una certificación administrativa en la que se manifestaba que «consta segregada con su configuración actual desde el Catastro de 1986, no se ha podido localizar en los archivos municipales la Resolución de licencia, no obstante por el tiempo transcurrido la posible infracción estaría prescrita».

El testigo fue recogido por otras muchas resoluciones, como la que constituye el objeto de este comentario, la cual, como se ha visto, justifica la aplicación analógica de las normas sobre inscripción de obras antiguas a los actos de parcelación partiendo de las «similitudes» y «semejanzas» existentes entre ambas instituciones.

A nuestro juicio, una construcción de estas características puede calificarse, cuando menos, de osada porque habría de superar dos obstáculos relevantes desde el punto de vista del Derecho civil. El primero de ellos es el carácter indudable-

mente excepcional de la regulación de la inscripción de las obras antiguas frente a la regla general de la necesidad de licencia o título habilitante y demás requisitos ordinarios, por lo que su interpretación ha de ser restrictiva de conformidad con el artículo 4.2 del Código civil, que impide la aplicación de las normas de aquel carácter a supuestos distintos de los comprendidos expresamente en ellas. El segundo obstáculo es el contemplado en el apartado 1 del mismo artículo 4 que exige para la aplicación analógica de las normas que el supuesto de hecho de las mismas y aquel otro al que se trate de aplicar su consecuencia jurídica, aun distintos, sean semejantes y que entre ellos exista identidad de razón.

No parece ofrecer grandes dificultades la aplicación del régimen de inscripción por antigüedad de las obras antiguas a los cambios de uso de edificios o departamentos de los mismos por entender que entre ambos supuestos concurre la identidad de razón exigida por el segundo de los preceptos citados. Como señala la Resolución de 13 de noviembre de 2013, el cambio de uso de la edificación es un acto de modificación de la obra nueva inscrita y dicha situación reconduce a los requisitos para la inscripción de obras nuevas, la ordinaria y la extraordinaria por antigüedad. Por su parte, la Resolución de 12 de noviembre de 2016 aplica la misma solución tras afirmar de manera argumentada que la constatación registral del cambio de uso de un inmueble es equiparable a la modificación de la declaración de obra inscrita, como elemento definitorio del objeto del derecho.

En consecuencia, en estos supuestos entendemos que quedan salvados los obstáculos civiles antes apuntados, al no tratarse de una aplicación extensiva de la norma sino, a lo sumo, integradora, según expusimos en otra ocasión.

Por el contrario, cabe cuestionarse si las segregaciones y divisiones de fincas son equiparables a las declaraciones de obra nueva, es decir, si se da o no entre ellas la semejanza e identidad de razón que pudiera justificar la aplicación del régimen excepcional de las segundas a las primeras. La solución no parece tan evidente como en el caso anterior por permitir albergar una duda razonable sobre la existencia de una norma clara que le dé cobertura. La propia Dirección General parece apuntar a esta duda cuando resalta las diferencias entre ambas figuras en múltiples resoluciones, como la comentada, en que contrapone «la realidad fáctica que presenta la edificación existente», claramente perceptible por los sentidos, al «carácter eminentemente jurídico de la división o segregación, carente en principio de tal apariencia». Mientras la existencia de las edificaciones tiene lugar por su sola construcción, la división y la segregación son conceptos hipotecarios y que por sí no tienen reflejo material sobre el terreno.

No obstante lo anterior, no debe dejar de reconocerse que el criterio de la Dirección General tiene una base lógica pues, en palabras de la Resolución comentada, «permite compatibilizar, por un lado, el reconocimiento de los derechos adquiridos válidamente por los propietarios y, en principio, consolidados desde un punto de vista urbanístico (...) con la función preventiva que desempeñan tanto notarios como registradores en el control de legalidad urbanística de los actos de parcelación», añadiendo que «tal labor preventiva se concreta, como se ha expuesto anteriormente, en la acreditación del título administrativo habilitante previsto en la respectiva legislación aplicable para la división o segregación documentada en la escritura, título que será ordinariamente la licencia de parcelación, pero también aquel por el que, sin denegarla, el órgano administrativo competente declare la improcedencia de conceder licencia al acto de segregación por haberse formalizado con anterioridad a la normativa vigente y haber transcurrido los plazos de restablecimiento de la legalidad».

En suma, entendemos que el criterio descrito podría aplicarse con mayor comodidad si tuviera un reflejo indubitado en la legislación aplicable.

3. MEDIOS DE ACREDITAR LA ANTIGÜEDAD DE LA PARCELACIÓN

Si bien la Dirección General no considera que las diferencias entre ambas figuras sean suficientes como para negar la posibilidad de aplicación analógica del artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, sí las valora a la hora de determinar los medios a través de los cuales cabe acreditar la antigüedad de la división o parcelación cuya inscripción se pretende.

Como se vio, el citado artículo prevé la acreditación de la antigüedad de la obra mediante certificación municipal, certificación catastral, acta de notoriedad o certificado expedido por técnico competente.

En cambio, tratándose de divisiones o segregaciones por antigüedad, el Centro considera que las citadas diferencias justifican una drástica reducción del número de medios de acreditación de su antigüedad a estos efectos. Así, la Resolución de 17 de octubre de 2014 afirma que «no cabe duda de que, conforme al artículo 20 de la Ley de Suelo, un concreto acto o uso del suelo, como es el de edificar sobre él, tiene la posibilidad de acceder al Registro de la Propiedad, además de mediante la acreditación de las preceptivas licencias de edificación y de ocupación o denominaciones equivalentes en la normativa sustantiva —*ex* artículo 20.1—, mediante la acreditación de su antigüedad y la prescripción —o más bien caducidad— de la potestad administrativa de restablecimiento de la legalidad presuntamente infringida (*ex* art. 20.4)», recalando que no basta con acreditar la prescripción de la posible infracción urbanística.

En idéntico sentido se manifiestan múltiples resoluciones posteriores. En todo caso, habrá de estarse a lo dispuesto en la legislación autonómica aplicable, a la que se remite la Resolución de 7 de mayo de 2018 en estos términos: «se comprende así la exigencia para inscribir cualquier acto de división o segregación de fincas o, en términos urbanísticos, un acto de parcelación —cfr. artículo 26 de la Ley de Suelo—, del correspondiente título administrativo habilitante previsto en la norma autonómica de aplicación, sea licencia, declaración de innecesariidad, declaración de improcedencia de la adopción de medidas de protección de legalidad urbanística o cualquier otro que dicha normativa regule». Recogiendo esta doctrina, la Resolución de 19 de octubre de 2020 señala que «para inscribir escrituras públicas de división o segregación de fincas es preciso acreditar a los efectos del artículo 26 de la Ley estatal de Suelo —norma registral temporalmente aplicable— la oportuna licencia o declaración de innecesariidad o, para el supuesto de parcelaciones de antigüedad acreditada fehacientemente, podrá estimarse suficiente, como título administrativo habilitante de la inscripción, la declaración administrativa municipal del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad o su situación de fuera de ordenación o similar, conforme a la respectiva normativa de aplicación, por lo que así debe entenderse la aplicación analógica matizada del artículo 28.4 de la Ley de Suelo».

Ante la expresión «podrá estimarse suficiente» empleada por la anterior Resolución, cabría plantearse la duda sobre la posibilidad de admisión de otros medios probatorios al margen de la citada certificación municipal, como son los contemplados en el citado artículo 28.4. Sin embargo, la propia Resolución parece excluir tal posibilidad al destacar que «este último caso de parcelaciones de cierta antigüedad, según se razona, presenta semejanzas con la situación jurí-

dica en que se encuentran las edificaciones que acceden registralmente por la vía del artículo 28.4 de la actual Ley de Suelo que, como prevé el propio precepto, no requiere previa declaración municipal, mas no pueden equipararse completamente, dada la realidad fáctica que presenta la edificación existente, acreditada por certificación técnica, municipal o acta notarial, que por sí demuestra la no ejecución de medidas de restablecimiento de legalidad urbanística y el carácter eminentemente jurídico de la división o segregación, carente en principio de tal apariencia, y que pudo motivar ya un pronunciamiento expreso de la Administración descartando la incidencia de los plazos de restablecimiento de legalidad, sin que pueda constatarse a efectos registrales».

En esa línea, la Resolución de 7 de mayo de 2018 parece descartar la certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela de la que pudiera deducirse la antigüedad de la parcelación, así como una certificación expedida por ingeniero técnico agrícola colegiado.

4. OTROS REQUISITOS URBANÍSTICOS

En todo caso, la inscripción de divisiones y segregaciones antiguas debe respetar lo dispuesto para cada clase de suelo en la legislación de ordenación territorial y urbanística.

Entendiéndolo así, la Resolución objeto de este comentario se refiere a las cautelas y actuaciones que de oficio ha de tomar el registrador.

En primer lugar, y con carácter previo a la práctica del asiento, debe comprobarse la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la división o segregación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general, ni tenga una clasificación tal que legalmente determine la no aplicación de limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística.

Por tanto, además de la exigibilidad de la autorización administrativa y del resto de los requisitos urbanísticos a los que se ha hecho referencia, hay que tener en cuenta la posible existencia de otras circunstancias de igual naturaleza que pueden condicionar o incluso impedir la inscripción pretendida, como puede ser, en primer lugar, la clasificación y calificación del suelo por parte del planeamiento urbanístico, las cuales pueden restringir la posibilidad de fraccionamiento del suelo y, por lo tanto, su inscripción registral. Así, las leyes de ordenación urbana autonómicas suelen prohibir las parcelaciones urbanísticas en suelo clasificado como no urbanizable especialmente protegido declarándolas nulas de pleno derecho, circunstancia que impedirá la inscripción. Cuando la legislación urbanística aplicable establezca la imprescriptibilidad de las infracciones cometidas sobre determinados tipos de suelo, también quedará imposibilitada la inscripción de aquellos actos por la vía de la antigüedad por faltar uno de los presupuestos esenciales previstos para su aplicación en el artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo y Regeneración Urbana.

Lo mismo cabe decir de las segregaciones que afecten a terrenos calificados como zona verde o espacio libre, cuya comprobación por el registrador, según los medios de que dispone para la calificación, considera procedente la Resolución de 17 de octubre de 2014, al considerar posible la inscripción porque ni del certificado municipal reseñado, ni de ningún otro documento del expediente resultaba que la segregación efectuada hubiera afectado a zonas verdes o espacios libres, supuesto en el que la legislación urbanística autonómica aplicable determinaba

la inexistencia de limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística.

También han de tenerse en cuenta las normas sobre parcelas indivisibles establecidas en la legislación autonómica y las relativas a las unidades mínimas de cultivo recogidas fundamentalmente en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias; en particular en su artículo 24, que determina la nulidad de las divisiones o segregaciones de fincas rústicas que den lugar a otras inferiores a dicha unidad mínima, con las excepciones del artículo 25. En el caso contemplado por la Resolución de 19 de febrero de 2018 la calificación negativa del registrador se debió, entre otros motivos, a que las fincas resultantes de la división eran inferiores a la unidad mínima de cultivo sin que se aportara certificado de la Consejería de Medio Ambiente que habilitara la operación por estar incluida en alguna de las excepciones legales, siendo confirmada tal calificación por la Dirección General.

La misma Resolución se remite al procedimiento previsto en el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 al resultar de la división documentada parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo en la zona. Según dicha norma: «Cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, los Registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente, en los términos previstos en el apartado 5 del artículo anterior. Si dicha Administración adoptase el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, remitirá al Registrador certificación del contenido de la resolución recaída. En el caso que transcurran cuatro meses desde la remisión o de que la Administración agraria apreciase la existencia de alguna excepción, el Registrador practicará los asientos solicitados. En el supuesto de que la resolución citada declarase la nulidad de la división o segregación, el Registrador denegará la inscripción. Si dicha resolución fuese objeto de recurso contencioso-administrativo, el titular de la finca de que se trate podrá solicitar la anotación preventiva de su interposición sobre la finca objeto de fraccionamiento».

En cuanto a las cautelas que desde el punto de vista de la protección de la legalidad urbanística han de adoptarse con posterioridad a la inscripción, habrá de estarse, en primer lugar, a lo dispuesto al respecto en el artículo 28.4 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de donde resulta que el registrador de la propiedad deberá dar cuenta al Ayuntamiento respectivo de tal inscripción y harán constar en ella, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

Por su parte, el artículo 65.3 del mismo texto legal establece, con carácter general para cualquier parcelación, que una vez inscrita «el registrador de la propiedad notificará a la comunidad autónoma competente la realización de las inscripciones correspondientes, con los datos resultantes del Registro. A la comunicación, de la que se dejará constancia por nota al margen de las inscripciones correspondientes, se acompañará certificación de las operaciones realizadas y de la autorización administrativa que se incorpore o acompañe al título inscrito».

5. LA CUESTIÓN INTERTEMPORAL

La Resolución también recoge la doctrina de la Dirección General en cuanto al problema de derecho intertemporal que plantea la presentación en el Regis-

tro de un documento público que acredita la práctica de una división realizada con anterioridad a la legislación que actualmente la regula, y que se produjo en fecha en que la legislación aplicable no exigía licencia para la misma o que, exigiéndola, no resulta acreditada, pero puede considerarse prescrita la facultad de restablecimiento de legalidad urbanística, al menos, a efectos registrales, sosteniendo a tal fin lo siguiente:

«El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo admiten la aplicación retroactiva de las normas a hechos, actos o relaciones jurídicas nacidas al amparo de la legislación anterior, siempre que los efectos jurídicos de tales actos no se hayan consumado o agotado y siempre, claro está, que no se perjudiquen derechos consolidados o situaciones beneficiosas para los particulares, infiriéndose, en estos casos, la retroactividad del sentido, el espíritu o la finalidad de la Ley. También la doctrina admite la retroactividad tácita de la Ley y de este modo se pronuncia a favor de la retroactividad de las normas interpretativas; las complementarias, de desarrollo o ejecutivas; las procesales, pero solo en lo relativo a que los actos de ejercicio de derecho nacidos con anterioridad a aquellas han de sujetarse a sus trámites y procedimientos; y, por último, las que pueden establecer regímenes uniformes o acabar con abusos o incomodidades, añadiendo que el intérprete encontrará una orientación en las disposiciones transitorias del Código civil.

Este Centro Directivo, interpretando dicha corriente jurisprudencial (*Vid. Resoluciones de 27 de enero y 23 de julio de 2012*), ha abordado el problema de derecho intertemporal planteado por la presentación en el Registro en la actualidad de una división o segregación realizada durante la vigencia de la regulación anterior, como sucede en el supuesto de hecho de este recurso, entendiendo que debe resolverse en el sentido de que la segregación es un acto jurídico cuya inscripción queda sujeta a los requisitos impuestos por las normas de carácter registral vigentes en el momento de presentar la escritura o la sentencia en el Registro, aunque el otorgamiento de aquella se haya producido bajo un régimen normativo anterior —cfr. disposición transitoria cuarta del Código civil».

Por último, aunque la resolución solo contempla la irrupción en el proceso de parcelación (entre el otorgamiento del título y su inscripción) de un cambio legislativo, parece que cabría aplicar la misma solución en el caso de producirse un cambio del planeamiento urbanístico cuya nueva ordenación impidiera la inscripción de un acto de parcelación realizado al amparo del planeamiento precedente. Dado el carácter de normas jurídicas que se atribuye por la jurisprudencia a los planes urbanísticos (asimilables a los reglamentos), parece que no sería inscribible la parcelación realizada bajo la cobertura del plan anterior pero presentada tras la entrada en vigor del nuevo cuya ordenación la impidiera.